

La revista **AGRARIA**

AÑO 16 N.º 182
SEPTIEMBRE de 2016

Publicación del Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES)

También, en esta edición:

- Cooperativismo, comunidades y minifundio: el Bajo Piura, cuarenta años después de la reforma agraria.
- Más participación de los usuarios para la gobernanza del agua.

CUARENTA AÑOS DESPUÉS ¿ERA NECESARIA UNA REFORMA AGRARIA?

**Evolución de la agricultura,
antes y después de la
reforma agraria**

Visite: www.larevistaagraria.org

contenido

4

¿Era necesaria una reforma agraria?

Por Fernando Eguren



10

Evolución de la agricultura, antes y después de la reforma agraria

Por Miguel Pintado



17

La revalorización del campesino

Por Jaime Urrutia



Reforma

Este editorial aborda dos puntos: la actualidad de la reforma agraria y las limitaciones del programa Agua Limpia para Todos, que será ejecutado por el actual gobierno.

La reforma agraria y su actualidad

Hace pocas semanas, *La República* publicó dos artículos sobre la reforma agraria —escritos por Nelson Manrique, historiador, profesor de la Universidad Católica y colaborador regular de ese diario—, que desataron una corta pero intensa polémica. Manrique sostenía —en esencia— que la reforma agraria ejecutada por el gobierno del general Velasco Alvarado en la primera mitad de la década de 1970 no produjo un desastre productivo, como sostienen sus críticos; más bien, antes de la reforma había una crisis agraria y, por tanto, aquella no dañó ese sector económico (los detractores de la reforma opinan lo contrario: que el agro atravesaba una buena situación y la reforma fue desastrosa). Manrique, además, va más allá de lo económico al afirmar que esa crisis manifestaba el agotamiento de un orden social que era necesario cambiar para la modernización del país.

El hecho es que la reforma agraria continúa siendo un tema polémico por, al menos, cuatro razones. En primer lugar, porque los reclamos del pago de la deuda agraria originada en la expropiación de las haciendas han cobrado nuevos bríos. En segundo lugar, porque aún hay procesos judiciales —no muchos, es cierto— de expropietarios que tienen la esperanza de que sus tierras les sean devueltas. En tercer lugar, porque los neolatifundistas y sus defensores tratan de curarse en salud, demonizando la reforma agraria y toda iniciativa que pretenda regular el tamaño de la propiedad. Finalmente, porque la ideología liberal no puede admitir

La revista
AGRARIA

Publicación del Centro Peruano de Estudios Sociales

CEPES

Av. Salaverry 818, Jesús María, Lima 11/ Perú
Telf. (511) 4336610

Email: agraria@cepes.org.pe

Web: www.larevistaagraria.org

www.facebook.com/LaRevistaAgraria

Twitter: @RevistaAgraria

Directora fundadora
Bertha Consiglieri (1950-2007)

Director
Fernando Eguren

Comité editorial
Laureano del Castillo, Javier Alvarado,
Beatriz Salazar, Ricardo Marapi,
Pedro Castillo, Miguel Pintado

Corrección/Diagramación
Antonio Luya / José Rodríguez



LICENCIA CREATIVE COMMONS
Algunos derechos reservados

Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra bajo las condiciones siguientes:

- Debe reconocer los créditos de la obra
- Debe ser usada solo para propósitos no comerciales
- No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

agraria y agua: dos temas de actualidad

restricciones al derecho a la propiedad privada (de los capitalistas, se entiende).

Esta edición de *LRA* pretende contribuir a esta discusión con tres artículos. El primero («¿Era necesaria una reforma agraria?») muestra cómo, desde mediados de la década de 1950, las posiciones de la centroderecha estaban a favor de la reforma agraria con argumentos que no diferirían mucho de los que pudiese sostener hoy el Frente Amplio. En un segundo artículo, un detenido análisis económico contribuye a esclarecer cuál era la situación de la agricultura como sector económico antes de la reforma y sus efectos posteriores («Evolución de la agricultura, antes y después de la reforma agraria»). Y en un tercer artículo, los impactos sociales en el largo plazo son analizados a partir de un caso, el de la comunidad campesina de Catacaos, en la costa del departamento de Piura («Cooperativismo, comunidades y minifundio: el Bajo Piura, cuarenta años después de la reforma agraria»).

Esta edición se completa con una útil revisión de la información sobre la pequeña agricultura («La revalorización del campesino»), un análisis de las propuestas para superar los conflictos por el agua entre los departamentos de Ica y Huancavelica («Por una solución armoniosa del problema del agua en Ica y Huancavelica»), y una llamada de atención ante la paradoja de un país que, por un lado, tiene abundancia de agua y, al mismo tiempo, graves problemas de acceso («Más participación de los usuarios para la gobernanza del agua»).

Este último tema es abordado a continuación.

Agua limpia para todos

«Alcanzar en el 2021 coberturas universales de los servicios de agua potable y saneamiento en los ámbitos urbano y rural con el programa integral Agua Limpia».

Esta es una de las promesas más importantes del plan de gobierno de PPK, pues en esencia

beneficia a los sectores sociales marginados, que son precisamente los que no acceden a ese servicio básico (situación en la que se encuentran ocho millones de personas, según dicho plan).

Sin embargo, una importante carencia del plan de gobierno es que este tema no esté contextualizado con una visión más amplia del complejo problema del agua. Un buen caso que ilustra la necesidad de un marco contextual lo da el valle de Ica: una parte fundamental de su población urbana y rural tiene problemas de acceso al agua, pues la agricultura de exportación ha explotado hasta casi el colapso las aguas del subsuelo. Los «dueños del agua» son las empresas agroexportadoras.

La política de inversión de los gobiernos en grandes irrigaciones, desde Fujimori, ha ido creando una «oligarquía» del agua: los neolatifundios agroexportadores no solo son dueños de extensas superficies, sino también —en la práctica— del agua que requieren para hacerlas producir. En esos neolatifundios se han invertido USD 6500 millones¹ en los últimos años, y el plan de gobierno de PPK propone continuar con esta política (ver su Lineamiento Estratégico 3, acápite 3.2, en el que se propone continuar con el programa de ampliación de la frontera agrícola con grandes proyectos de riego, sobre todo en la costa), la cual implica, además, el recurso a una agricultura que hace uso intensivo de insumos industriales (abonos sintéticos, pesticidas) que contribuyen a la contaminación del agua y, por tanto, a su no consumo humano sin previo tratamiento. Más grave aún es la contaminación de los ríos por la industria de hidrocarburos, pues las poblaciones aledañas no suelen tener alternativas de aguas de mejor calidad.

Estas realidades no pueden ni deben aislarse de la oferta gubernamental de «agua limpia para todos».

Fernando Eguren
Director

Nota

¹ ANA. «Gestionando los recursos hídricos». Revista Agua y +, editada por la Autoridad Nacional del Agua. N.º 5, abril de 2016; Lorenzo Eguren (2014). *Estimación de los subsidios en los principales proyectos de irrigación en la costa peruana*. CEPES/Oxfam. También las empresas mineras son «acaparadoras de agua», término utilizado por Milagros Sosa y Margreet Zwartveen (2012) en el estudio: «Exploring the politics of water grabbing: The case of large mining operations in the peruvian Andes». En *Water Alternatives* 5(2): 360-375. <<http://bit.ly/2dBtVYe>>.



¿Era necesaria una reforma agraria?

Fernando Eguren¹

Hace ya cerca de medio siglo que se inició en el Perú, en junio de 1969, una de las reformas agrarias más radicales del continente.

Realizada por el gobierno militar presidido, en su primera fase (1968-1975), por el general Juan Velasco Alvarado, fue notablemente incruenta si consideramos los grandes cambios que produjo: la eliminación de los latifundios y de un sector de las clases más poderosas del país, los grandes terratenientes, quienes mostraron una sorprendente incapacidad de resistencia.

Actualidad de la reforma

La deuda agraria

A pesar de los años transcurridos (casi cinco décadas), la reforma continúa siendo, en muchos aspectos, un tema de actualidad. En primer lugar, porque solo una parte de los bonos

entregados a los propietarios expropiados fueron redimidos; los que no recibieron ningún pago continúan reclamándolo desde hace décadas. Con el tiempo transcurrido, el punto crucial reside en cómo se calculan el valor actual de los bonos, dada la gigantesca inflación de la década de 1980 (que licuó su valor), y los intereses acumulados: ninguno de los gobiernos ha aceptado pagarlos en las condiciones exigidas por los tenedores. He aquí que un fondo especulativo con base en Estados Unidos, Gramercy Fund Management, adquirió en años recientes, a precios muy reducidos, una buena parte de esos bonos —alrededor del 20 %, según declara— a los tenedores originales e inició el proceso de reclamo al Gobierno peruano: según sus cálculos, la deuda asciende a USD 1600 millones, y amenaza con acudir a tribunales internacionales si este no paga. El presidente Kuczynski ha

sido muy enfático en rechazar el pago reclamado: «Estas personas piensan que pueden comprar algo por un centavo y ganar cien. No funciona de esa manera. [...] No creo que les debamos nada. Es así de simple»². En efecto, el Gobierno estimó que la demanda, de tener éxito, significaría una rentabilidad de hasta 4000 %³.

La memoria de la reforma agraria

Pero la reforma agraria mantiene su actualidad, en segundo lugar, porque existe una lucha por la memoria de qué es lo que significó, si estaba o no justificada, y sobre sus resultados. Simplifiquemos: hay quienes consideran que no solo interrumpió un desarrollo de la agricultura en proceso, sino que la hizo retroceder décadas, además de violar los derechos de la propiedad privada; y están quienes, por el contrario, sostienen que, aun

con todos sus defectos, fue necesaria para la modernización económica y la democratización del país.

Mientras que hay suficientes muestras de que la reforma agraria, en efecto, democratizó la sociedad rural —hizo posible la instalación de gobiernos municipales rurales libremente elegidos por campesinos; influyó para que se diera el voto a los analfabetos; contribuyó, en suma, al ensanchamiento de la colectividad política y al acceso a la ciudadanía de millones de peruanos—, sus detractores han recurrido más a un discurso ideológico de defensa de la propiedad y la gran inversión, que a argumentos sustentados en el análisis de los hechos. No obstante, en un clima en el que el pensamiento neoliberal ha logrado calar en los sentidos comunes, el rechazo actual a la reforma agraria parece ser mayor que su aprobación. Su demonización ofrece el perfecto contraste con el éxito idealizado de la gran agroindustria exportadora, de la gran inversión corporativa: la reforma agraria habría fracasado porque las tierras fueron entregadas a trabajadores agrícolas y campesinos, mientras que el actual renacimiento del agro se debería a la gran inversión. Esta sería, para los detractores, la lección de experiencia tan traumática. Pero esta idealización es, también, un intento de ahuyentar toda iniciativa de regular el tamaño de la propiedad como potencialmente destructiva de los avances logrados: la concentración de la propiedad de la tierra en la costa del país, en empresas mayores de mil hectáreas, ya alcanza un tercio de toda el área cultivable de la región y ha dado lugar a algunas tímidas iniciativas de regulación. Con la ayuda de los sucesivos gobiernos, de entregar las nuevas tierras ganadas por irrigaciones a grandes corporaciones, dentro de un lustro dicha concentración podría superar el 40 % de esa área.

Según el presidente del Instituto Peruano del Espárrago y Hortalizas,



uno de los más conspicuos detractores de la reforma agraria, esta hizo perder, «como mínimo, 30 años en [la] evolución [de la agricultura]»⁴, la cual se encontraría hoy casi en la vanguardia de la agricultura mundial. Según el boletín virtual *Lampadía*, el Perú actual se ha convertido en uno de los diez principales abastecedores de alimentos del mundo⁵ (en realidad, hay alrededor de cuarenta países que exportan más alimentos que nosotros⁶).



... La concentración de la propiedad de la tierra en la costa del país, en empresas mayores de mil hectáreas, ya alcanza un tercio de toda el área cultivable de la región... Con la ayuda de los sucesivos gobiernos, de entregar las nuevas tierras ganadas por irrigaciones a grandes corporaciones, dentro de un lustro dicha concentración podría superar el 40 % de esa área.



¿Por qué se hizo la reforma agraria en el Perú?

¿Era necesaria una reforma agraria?

Se suele creer que esta empezó el 24 de junio de 1969, con la dación de la ley respectiva y, simultáneamente, la intervención estatal de los grandes complejos azucareros de la costa norte. Pero la reforma agraria entró en la agenda política mucho antes, a las pocas semanas de que el presidente Manuel Prado (1956-1962) asumiera el mando.

La década de 1950: la reforma agraria se pone en la agenda política

En efecto, la primera propuesta de reforma agraria en el Perú fue elaborada por la Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda (CRAV), formada en 1956 por el presidente Manuel Prado en uno de los primeros actos de su gobierno. La CRAV fue presidida en un inicio por Pedro Beltrán, propietario de Montalbán, una hacienda moderna —para los tiempos—, situada en el valle de Cañete. El vicepresidente de esta comisión, Ernesto Alayza Grundy —uno de los fundadores, ese mismo año, del Partido Demócrata Cristiano (PDC)—, explica la razón que motivó la creación de la CRAV:

«El Perú ha llegado a una etapa de su vida nacional en la cual son inadecuadas las bases institucionales sobre las cuales ha organizado su sociedad y su Estado. Su economía es deficiente en aspectos decisivos; los niveles de vida de su población reflejan la incapacidad de esa economía para proveerla de los medios que necesita; y su cultura más es expresión de formas pasadas, que ideal y aliento para empresas futuras»⁷.

Para Alayza, la reforma agraria era «uno de los elementos fundamentales e indispensables de esa renovación social y económica»; más aún, debía ser parte de cambios más amplios: «la condición para que la reforma agraria rinda la plenitud de sus resultados» era «el desarrollo de la minería, la industria, el comercio y los demás medios de vida, dentro de un organismo armónico y equilibrado» (p. 12).

Viniendo de quien venían esas afirmaciones, poca duda cabe de que la reforma agraria era una necesidad. Ernesto Alayza no era un izquierdista; era un respetado abogado, hermano de un próspero hacendado costeño. Luego, con otros políticos del ala más conservadora del PDC, fundaría el Partido Popular Cristiano (PPC), con Mario Polar, Roberto Ramírez del Villar y Luis Bedoya Reyes. Fue congresista y vicepresidente de la Asamblea Constituyente de 1978.

El ambiente político en el Perú actual es tan conservador, que las palabras de Alayza parecen salidas de la boca de algún militante del hoy Frente Amplio. En efecto, él afirmaba que «las tierras nuevas que origine el riego de los eriazos de la costa o la apertura de las tierras del Oriente deben también destinarse a esta misma finalidad [fomentar la difusión de la pequeña y mediana propiedad], sin permitirse que se siga acentuando la desproporción actual entre la grande y la pequeña propiedad» (p. 10). Esta posición contrasta de manera frontal con las políticas seguidas, años después, por el gobierno de Alberto Fujimori, que entregan las nuevas tierras —ganadas con las obras de irrigación— a corporaciones, las que luego forman neolatifundios⁸.

La rectificación de la estructura agraria, según Alayza, tendría que alcanzar otro objetivo básico: elevar la productividad, para lo cual se debería organizar y prestar servicios de

asistencia técnica, económica y social a la pequeña y la mediana empresa.

Además de redistribuir la tierra y elevar la productividad, el vicepresidente de la CRAV sostenía que el tercer objetivo básico era una mejor distribución de la renta producida por la explotación de la tierra, entre los propietarios y los asalariados⁹.

¿Qué propuso la comisión en cuanto a redistribución de la propiedad? Detener el proceso de concentración y corregir el desequilibrio en la distribución de la tierra.

La CRAV ilustra con cifras el elevado grado de concentración de la propiedad de la tierra: «en la costa,

el 40 % de las tierras cultivadas se encuentran formando parte de 181 predios de más de 500 hectáreas, que representan solo el 0.4 % del total de fundos» (id.: 52). En vista de ello, y de la escasez de tierras disponibles en el país, recomienda los siguientes límites: en la costa, 150 hectáreas de regadío; en la sierra, 250 hectáreas de secano o 125 de regadío; en la selva, 1000 hectáreas de secano (id.: 53). Incluso, plantea medidas para que, vía arrendamiento, nadie exceda esos límites. Para desestimular la concentración, la CRAV propone un impuesto territorial, en forma progresiva, por escalones, de acuerdo con la extensión (CRAV 1960: 64). Asimismo, establece restricciones a la subdivisión de las tierras a fin de evitar una mayor minifundización.

Las condiciones estaban maduras

En 1962 —en plena Guerra Fría—, los países latinoamericanos, reunidos en Punta del Este (Uruguay), en la asamblea de la OEA, acordaron realizar reformas agrarias, motivados en parte por Estados Unidos, temeroso de que rebeliones campesinas pudiesen desembocar en revoluciones como la cubana, con el riesgo de ampliar el área de influencia de la entonces Unión Soviética. Además de lo anterior, los afanes industrialistas de los países latinoamericanos requerían la ampliación de los mercados internos, particularmente en las áreas rurales. La Comisión Económica para la América Latina y el Caribe (Cepal) advirtió que estas reformas eran necesarias, pues la concentración de la propiedad de la tierra tenía como consecuencias «la estratificación social de la población rural latinoamericana en verdaderas castas cerradas, la miseria y las deficientes condiciones de vida para la mayor parte de ella» (Cepal 1965: 29)¹⁰. Para superar esta situación,





1, Presidente Manuel Prado. 2, General Nicolás Lindley. 3, Presidente Fernando Belaúnde. 4, General Juan Velasco Alvarado.

«no cabe sino proceder a un cambio radical de las actuales condiciones de tenencia de la tierra agrícola y de las aguas de regadío» (id.: 30).

La Cepal anticipó algunas de las características que luego tendría la reforma agraria emprendida en el Perú por el gobierno de Velasco Alvarado, en particular, la formación de cooperativas agrarias de producción. Así, afirmaba que, en algunos casos, «puede ser indispensable mantener la gran unidad de producción buscando modalidades de explotación colectiva o de asociación y coparticipación en la propiedad y en los beneficios entre los que trabajan en ellas, a fin de hacer posible el desarrollo de una agricultura eficiente» (id.: 30).

En 1963, la Junta Militar de Gobierno —que había derrocado el año anterior a Manuel Prado—, presidida por el general Nicolás Lindley (1962-1963), promulgó una ley de reforma agraria de alcance local para que fuese aplicada en el valle de La Convención y Lares, en donde un movimiento campesino había ocupado las tierras de las haciendas. Dicho movimiento era, sin duda, progresista, pues además de reclamar las tierras, exigía que a todo trabajo para un empleador correspondiera un salario (y no una renta en especie o trabajo)

y que los arrendatarios —muchos de ellos, productores de café— deberían poder vincularse de manera directa con el mercado, sin la intermediación forzada del hacendado.

Dos años antes, Carlos Malpica, diputado y militante del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), había presentado un proyecto de ley de reforma agraria en el Congreso y, tres años después, publicaría un estudio sobre la situación del agro peruano¹¹, en un contexto en el que ocurrían importantes invasiones de haciendas por campesinos. Allí criticó la propuesta de ley de reforma agraria de la alianza Acción Popular - Democracia Cristiana, por ser «muy semejante al Proyecto Beltrán y, entre los de América Latina, solo comparable, en reaccionario, a la legislación paraguaya» (Malpica 1963: 4)¹².

Todo este relato de los antecedentes de la reforma agraria muestra, por contraste, el grado actual de derechización no solo de la política peruana, sino de los «sentidos comunes» de la opinión pública. Varias de las medidas sugeridas por la CRAV, o implementadas por el gobierno del general Lindley, serían calificadas hoy día como propias de una «izquierda trasnochada».

Un moderado de ayer, ¿sería un izquierdista de hoy?

Cupo al senador Mario Polar fundamentar ante el Senado, en los primeros meses de 1964, la ley de reforma agraria de la alianza Acción Popular - Democracia Cristiana. Algunos de los pasajes de su larga intervención resultan interesantes, pues diagnostican la situación del agro en ese momento y fundamentan la necesidad de la reforma agraria para el desarrollo del país, desarrollo que —sostuvo— no podría ocurrir si no se ampliaba el mercado interno, lo cual requería «la transformación de las viejas y caducas estructuras», pues «Solo donde hay poder de compra y donde todavía se mantiene al margen de la economía monetaria, es posible crear mercado de consumo capaz de estimular la industrialización del país» (Lecaros 2007: 309)¹³. No solo había un problema económico que enfrentar, sino también social: «La legislación social no ha llegado al campo, como tampoco la salubridad y la educación, salvo casos de excepción. El crédito agrícola es otorgado, preferente y mayoritariamente, a la gran agricultura y en especial para cultivos de exportación¹⁴; la meca-

nización agrícola solo alcanza al 18 por ciento del área cultivada, y a cerca del 40 por ciento de la superficie mecanizada» (loc. cit.). Para la alianza AP-DC, en palabras de Polar, «la actual estructura de la propiedad rural petrifica las castas sociales, impide la capilaridad social, da a una pequeña minoría un gran poder, que fácilmente deriva hacia el abuso, y crea un clima general impropio para el desarrollo» (íd.: 312). Por tanto, la reforma «debe comprender la parcelación de latifundios y el fomento a la pequeña y mediana propiedad; la asistencia técnica, económica y social, del campesino, para elevar los niveles de vida de la productividad [sic]; y una política de comercialización de los productos» (íd.: 311).

Polar advierte, sin embargo, que la reforma agraria no puede significar el sacrificio de los avances de la agricultura empresarial, sobre la cual no habría que aplicarla. En estos casos, lo que cabe «en estas grandes empresas [...] es la reforma de la empresa; es decir, brindar acceso al trabajador en el capital, en la utilidad y en la dirección» (321). Y esto porque lo que interesa es servir al hombre: «No somos de los que queremos medir el bienestar del país por índices más concretos: el nivel de empleo; el nivel de haberes de ingresos. Creemos, como los griegos antiguos, que el hombre sigue siendo la medida de todas las cosas y, por lo tanto, hay que ayudar al hombre; al campesino, con la reforma agraria; al trabajador agrícola, con la reforma de la empresa» (320)¹⁵.

Esta percepción del agro peruano en la década del sesenta, contrasta con la visión idealizada sostenida por muchos de los más acervos críticos de la reforma agraria.

El movimiento campesino

La necesidad de las reformas agrarias también respondía a las presiones de un movimiento social



que demandaba tanto una mejor distribución de la tierra, como mejores condiciones laborales y derechos ciudadanos. El temor a las revueltas campesinas, en un contexto en el que —en parte, gracias al apoyo de campesinos— la revolución cubana había triunfado, se expresa con claridad en el llamado del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, el que en 1963 advirtió: «La toma de posesión ilegal de la tierra, el terrorismo rural dirigido contra los terratenientes y líderes campesinos, autorizan a

predecir que si no se aprovecha la ocasión actual para llevar a cabo la reforma agraria pacífica y planificada en el campo, la tierra se redistribuirá por la vía de la violencia»¹⁶.

El movimiento campesino, sobre todo en la sierra y, particularmente, en el centro y el sur, adquirió características masivas a fines de la década del cincuenta y comienzos de los sesenta. No solo tenía como objetivos la recuperación de tierras que, según las organizaciones campesinas, les habían sido arrebatadas a lo largo del tiempo, sino también

eliminar el gamonalismo y las relaciones semiserviles —trabajo gratuito, pagos de renta en especie o trabajo, imposibilidad de relacionarse directamente con el mercado—, reivindicaciones que se sumaban a otras, históricas, como acceso a la educación, a vías de comunicación y a otros bienes públicos. El más conocido de estos movimientos fue el de los colonos —arrendires y allegados— de La Convención y Lares, pero se llegaron a movilizar más de 300 000 campesinos en diferentes departamentos serranos¹⁷. En muchos sentidos, el movimiento campesino era modernizador, impulsor de los mercados internos y avasallador de los remanentes semif feudales, y cumplió un papel fundamental en la generación de las condiciones para una reforma agraria.

La reforma agraria frustrada

En 1964, el gobierno de Fernando Belaunde promulgó una ley de reforma agraria que tuvo un alcance limitado. La mayoría parlamentaria, formada por la alianza entre el APRA y el partido Unión Nacional Odría, obstaculizó la realización de la reforma. Prácticamente, no se aplicó en la costa, aunque alrededor de 15 000 yanaconas —muchos de ellos, de haciendas algodoneras— se convirtieron en propietarios de las tierras que trabajaban. Se expropiaron algunas haciendas ganaderas de la sierra. En total, la extensión transferida no alcanzaba las 400 000 hectáreas, en su mayor parte pastos naturales¹⁸. Fueron redistribuidas a 11 000 familias. Para Pedro Pablo Kuczynski —quien fuera asesor de Belaunde y gerente del Banco Central de Reserva al final de su gobierno—, «la redistribución de la tierra fue, ciertamente, más una amenaza que una realidad»¹⁹.

La reforma quedaba como un pendiente, una promesa incumplida,

una necesidad; habría que esperar aún un lustro para que se ejecutase una radical reforma agraria, esta vez por decisión de otro gobierno militar: el presidido por el general Juan Velasco Alvarado. En un lustro fueron expropiados cerca de 16 000 fundos; «el 71 por ciento de las tierras de cultivo bajo riego, que habían sido de propiedad privada, fueron expropiadas y adjudicadas; lo propio ocurrió con el 92 por ciento de las tierras de cultivo de secano (dependientes de las lluvias) y el 57 por ciento de los pastos naturales». Fueron beneficiados alrededor de una cuarta parte de familias rurales (370 000)²⁰.

Esta fue la reforma que la derecha actual no perdona.

Notas

- 1 Fernando Eguren, sociólogo. Presidente del Cepes.
- 2 Diario Gestión, 22 de agosto de 2016. <goo.gl/oVzqUb>.
- 3 Diario Gestión, 15 de julio de 2016. <goo.gl/1AfyUa>.
- 4 En el boletín virtual Agraria. <goo.gl/B2tzac>.
- 5 Boletín virtual Lampadia, 15 de agosto de 2016. <goo.gl/z1ReRx>.
- 6 Ver Statistical Pocketbook 2015 de la FAO. <goo.gl/F327pR>.
- 7 Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda (1960). La reforma agraria en el Perú. Exposición de motivos y proyecto de ley. Lima, pp. 9-10.
- 8 La regulación del tamaño de la propiedad para evitar la concentración, ofrecida por el nuevo ministro de Agricultura, José Hernández, significaría, según Lampadia, detener el proceso de modernización. ¿Como si el neolatifundio fuese el único —o el principal— camino a la modernización! La tesis de Lampadia tiene un importante antecedente: el marxista Karl Kautsky, quien a fines del siglo XIX sostenía que la agricultura seguiría el camino de la industria, para lo cual era indispensable grandes economías de escala. Ver de Kautsky, La cuestión agraria, accesible en <goo.gl/1YeDda>. El desarrollo tecnológico para la agricultura ha demostrado que esto no es así, y que la agricultura no requiere de las economías de escala de la industria. Ver, por ejemplo, de H. P. Binswanger-Mkhize et al. (2009). «The growing consensus on the importance of land redistribution». En H. P. Binswanger-Mkhize et al. Agricul-

tural land redistribution: Toward greater consensus. <goo.gl/vEfaop>. El concepto de modernización de Lampadia, pues, está bastante desfasado.

- 9 Lo contrario ocurre en el Perú actual: la Ley 27360, promulgada al final del gobierno de Alberto Fujimori, «flexibilizó» las relaciones laborales de los asalariados agrícolas, haciendo mucho más sencillos los despidos; redujo los costos y los aportes al seguro social y la CTS; recortó el periodo de vacaciones. Su vigencia fue prolongada hasta el año 2021 por el gobierno de Alejandro Toledo.
- 10 Cepal (1965). «La reforma agraria». En Óscar Delgado (editor). Reformas agrarias en América Latina. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- 11 Carlos Malpica (1964). Guerra a muerte al latifundio. Lima: Ediciones Voz Rebelde.
- 12 A Malpica se debe uno de los estudios críticos más contundentes sobre la oligarquía terrateniente: Los dueños del Perú. El primer volumen fue publicado en 1965.
- 13 En Lecaros, Fernando (2007). Mario Polar. Ideología y política socialcristiana. Textos fundamentales. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, p. 309.
- 14 Las tres cuartas partes del crédito otorgado por el Banco de Fomento Agropecuario se destinaban a la gran agricultura. En cuanto a la banca privada, sus directores tenían una íntima vinculación con el grupo terrateniente. Barraclough, Solon; Juan Carlos Collarte (1972). El hombre y la tierra en América Latina. Resumen de los informes CIDA sobre tenencia de la tierra. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, pp. 400-401.
- 15 Lecaros, Fernando (2007). Mario Polar. Ideología y política socialcristiana. Textos fundamentales. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- 16 NN. UU. (1963). «Informe sobre la situación social en el mundo». En Óscar Delgado (editor) (1965). Reformas agrarias en América Latina. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- 17 Handelman, Howard (1981). «Peasants, landlords and bureaucrats. The politics of agrarian reform in Peru». En Howard Handelman. The politics of agrarian change in Asia and Latin America. Bloomington: Indiana University Press.
- 18 Matos Mar, José, y José Manuel Mejía (1980). La reforma agraria en el Perú. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- 19 Kuczynski, Pedro Pablo (1984). Democracia bajo presión económica. El primer gobierno de Belaunde (1963-1968). Lima: Ediciones Treintatrés & Mosca Azul Editores.
- 20 Eguren, Fernando (2006). «Reforma agraria y desarrollo rural en el Perú». En Fernando Eguren (editor). Reforma agraria y desarrollo rural en la región andina. Lima: Cepes.

Evolución de la agricultura, antes y después de la reforma agraria

Miguel Ángel Pintado Linares¹

Hace casi medio siglo se dio en el Perú una de las más importantes reformas agrarias de toda América del Sur, que marcó un antes y un después en la estructura y evolución de nuestro agro. Pero no todos los cambios experimentados en este sector se debieron a su influencia; intervinieron otros factores, exógenos y endógenos. Afirmaciones muy generales o concluyentes, del tipo «la reforma fue positiva para el agro» o «la reforma fue negativa para la evolución del agro», terminan siendo superficiales y generan visiones parciales o desentendidas de la situación real. Dada su gran complejidad —pues engloba distintos aspectos históricos, sociales, políticos, económicos, culturales, institucionales, etc.—, en este artículo pretendemos dar una visión más objetiva de lo que la reforma significó para el agro como sector económico. Si bien este trabajo no brinda una visión integral², sí le permitirá al lector evitar algunas falacias comunes sobre la reforma, mediante la respuesta a algunas preguntas relacionadas con cómo era la situación antes y después de la reforma: ¿antes de esta había crecimiento económico, y luego recesión?, ¿la producción del agro estaba en auge y como consecuencia de la reforma se estancó?, ¿la importancia del agro en la economía nacional se vio interrumpida por la reforma?, ¿esta tuvo fuertes impactos negativos en las exportaciones del país?

La situación prerreforma

Un primer aspecto que se debe tomar en cuenta es la tendencia y

Cuadro 1. Crecimiento económico prerreforma

Periodos prerreforma	Crecimiento del PBI	Ratio exportaciones/PBI	Ratio inversión privada/PBI
1951-57	6.2 %	14 %	14 %
1958-61	4.8 %	18 %	12 %
1962-64	7.0 %	20 %	11 %
1965-69	4.3 %	19 %	10 %

Fuente: BCRP. Año base = 2007.

situación económica prerreforma. Durante los veinte años³ previos a la reforma, el PBI peruano crecía a una tasa promedio del 5.5 % anual; un ritmo, desde luego, bastante bueno. Este promedio, sin embargo, no fue estable. Las dos situaciones de crisis externa (1957-59 y 1966-67) tuvieron un impacto importante sobre el crecimiento de nuestro país, como se puede apreciar en el cuadro 1. En particular, los retrocesos más fuertes del PBI se registraron en 1958 (-1.1 %) y 1968 (0.2 %).

Hasta antes de los años cincuenta, las políticas habían tenido un sesgo nacionalista e intervencionista. Pero desde 1948, hasta fines de los sesen-

ta, las políticas nacionales siguieron la tendencia económica mundial del *laissez-faire*, con reducción de los controles de intercambios comerciales —además de otras políticas internas—, para dar un mayor énfasis a las exportaciones y fomentar una mayor inversión privada—sobre todo, la extranjera—, donde la intervención o participación estatal se reducían a su mínima expresión. De allí que la importancia⁴ de las exportaciones en el PBI muestre un comportamiento incremental y solo la inversión privada (excluidas la inversión pública y variación de inventarios) mantenga una participación nada desdeñable (más del 10 %) dentro del PBI (cuadro 1).

Cuadro 2. Composición porcentual del PBI según sectores económicos, prerreforma

Años prerreforma	Agro	Minería	Manufactura	Comercio	Construcción	Otros servicios	Total PBI
1950	24	8	19	4	6	39	100
1960	17	10	24	3	5	41	100
1969	14	9	25	14	5	33	100

Fuente: INEI - Compendio Estadístico Anual. Año base: 1979.

Un segundo aspecto que hay que considerar —antes de abordar la evolución del agro— es la importancia de cada sector en la economía. Un indicio de que el agro ya mostraba un menor dinamismo antes de la reforma es la reducción de su aporte al PBI, mientras que sectores como la manufactura, la minería y el comercio iban ganando mayor terreno (cuadro 2). A pesar de ser el sector con mayor fuerza laboral del país, el aporte del agro en términos de empleo venía reduciéndose —incapaz de retener a los trabajadores—, pasando de representar el 59 % de la fuerza laboral nacional a comienzos de los cincuenta, a comprender menos del 45 % de los ocupados a fines de los sesenta. El desarrollo de la economía, el rápido crecimiento demográfico y la liberalización económica estuvieron detrás de esta tendencia, al reorientar el capital y la mano de obra a otros sectores de la economía.

Otro indicio de un menor dinamismo en el agro puede encontrarse en la composición de las exportaciones, las cuales, durante el periodo previo a la reforma, estuvieron lideradas por productos «tradicionales». Hacia 1945, los productos agrícolas conformaban el 60 % del total de las exportaciones; en 1955, el 45%; y en 1970, el 16%. Por cierto, este decremento no implicaba necesariamente un retroceso del agro, dado un posible despegue de otros sectores. De hecho, la minería se encontraba en expansión, favorecida por los buenos precios internacionales (influencia de la política de acumulación estratégica de *stocks* de metales por el gobierno estadounidense) y una legislación nacional flexible (Ley de Minería). Su posicionamiento en las exportaciones pasó de un aporte del 33 % (1945) a uno del 50 % (1970).

Si bien estos indicios pueden estar sesgados por la evolución o el comportamiento de otros sectores,

Cuadro 3. Las tasas de crecimiento del agro y la población

Periodos prerreforma	Producción agraria	Población total
1945-1954	5.0	1.9
1955-1957	-3.3	2.4
1958-1961	5.8	2.8
1962-1964	2.1	3.0
1965-1969	0.6	3.0

Fuente: Tomado de Hopkins (1979).

lo cierto es que sí parecen revelar un cierto estancamiento del agro; la prueba más fehaciente de ello es, sin duda, su propia evolución (cuadro 3). La producción agraria había mantenido un crecimiento importante desde mediados de los cuarenta hasta los años 1957-1958, de crisis internacional (como mencionamos párrafos atrás), cuando se vio afectada por la reducción de la demanda de nuestros principales productos de exportación (algodón y azúcar). Luego de la etapa de crisis, el agro se recupera, pero de manera espuria, pues en los años siguientes empieza una tendencia al estancamiento, hasta que el final de la década del sesenta lo encuentra con una tasa de crecimiento cercana a cero. Como sostiene Alberts (1978), además de los factores externos, la limitada oferta de tierras irrigadas, las condiciones políticas, las rigideces «a la alza» en los precios de producción, así como la mayor rentabilidad de inversiones no agrícolas terminaron agudizando la tendencia al estancamiento del agro en los años prerreforma. Las presiones internas eran más fuertes aún, debido a los cambios demográficos; en particular, el crecimiento acelerado de la población urbana. De allí que la importación de alimentos gane mayor espacio dentro de las importaciones (pasó de 12.3 % en 1946 a 20.1 % en 1968), para poder compensar el exceso de demanda interna asociado al crecimiento poblacional.

La situación posreforma

De la breve revisión hecha de los años prerreforma es posible ya, desde luego, responder en forma parcial, si no en su totalidad, a las interrogantes planteadas al inicio. La situación previa a la reforma se caracterizaba por un crecimiento económico moderado cuyas etapas más recesivas estuvieron ligadas a las condiciones del mercado externo. En ese contexto, la evolución del agro perdía dinamismo no solo por la caída de su importancia relativa (en términos del PBI y el empleo) en comparación con los demás sectores de la economía, sino porque su propia evolución marcaba una tendencia al estancamiento. A raíz de la reforma agraria, desde luego, surgieron varios cambios dentro del sector que pudieron agudizar este estancamiento o, también, revertir la tendencia.

En el caso de la economía en su conjunto, durante los primeros años de aplicación de la reforma —primera mitad de la década de 1970— la economía había recuperado el ritmo de crecimiento que había resultado afectado por las dos crisis internacionales previas; sin embargo, de nuevo, la coyuntura internacional y una posterior crisis interna terminaron por condicionar ese crecimiento (cuadro 4). Las medidas cambiarias en el gobierno de Nixon (EE. UU.) y los síntomas de agotamiento del modelo económico keynesiano en la economía estadounidense, sumados a

la crisis del petróleo originada por la negativa de un grupo de países árabes a exportar petróleo —causante de la elevación de los precios y una severa inflación—, desencadenaron la crisis internacional de los setenta. Como dicha elevación de los precios generó distorsión en los mercados mundiales, hubo una sobreoferta financiera que se tradujo en el otorgamiento indiscriminado de créditos a la mayoría de países de América Latina, uno de los cuales fue el Perú. Pronto, sin embargo, las distorsiones económicas mundiales generadas y el crecimiento financiero espurio harían que las tasas de interés se elevaran rápidamente, convirtiendo las deudas externas en montos impagables que terminaron socavando la economía del Perú y de los demás países de la región durante la década de los ochenta. De allí que durante esa década el Perú registrara las caídas más severas de su PBI: -10 % (1983), -9 % (1988) y -12 % (1989), superando largamente a las ocurridas durante el periodo previo a la reforma agraria. En lo que se refiere al agro, su participación en el PBI nacional permaneció en una situación similar a la de los años cercanos previos a la reforma, mientras que la de los demás sectores tampoco varió mucho respecto de esa época, con excepción de la manufactura⁶, cuya contribución fue perdiendo importancia en los años posteriores a la reforma (cuadro 5). Por otro lado, la pérdida de importancia del agro en la composición de las exportaciones, que había caracterizado a la etapa previa a la reforma, continuó luego de esta. Su aporte a las exportaciones cayó a menos del 10 % en los años 1980 (8 %) y 1990 (9 %), mientras que la contribución de la minería permaneció más o menos estable (48 % en 1980 y 46 % en 1990).

En los primeros años posteriores a la reforma, las tendencias de la producción agraria no cambiaron; por

Cuadro 4. Crecimiento económico posreforma

Periodos posreforma	Crecimiento del PBI	Ratio exportaciones/PBI
1970-75	5.2 %	17 %
1976-80	1.8 %	17 %
1981-85	0.1 %	18 %
1986-90	-1.5 %	15 %

Fuente: BCRP. Año base: 2007.

el contrario, la tasa de crecimiento de la producción del sector se mantuvo incluso en el mismo margen, como se aprecia en el cuadro 6 (0.6 %). En 1971, el gobierno militar publicó un plan quinquenal (1971-1975) orientado hacia un desarrollo con menor dependencia externa. Sin embargo, como sostiene Thorp (2013), el eje del plan continuó siendo el antiguo modelo de crecimiento basado en la exportación, en el que las políticas orientadas a la expansión de la producción nacional de alimentos quedaban relegadas a un segundo plano. De allí se entiende por qué se mantuvo similar la importancia de las exportaciones en términos del PBI (ver cuadro 4, segunda columna) y, asimismo, por qué la importación de alimentos seguía creciendo (cuadro 6), sobre todo en un contexto en el que la población continuaba creciendo a tasas cercanas al 3 % anual.

Años muy duros sucedieron al régimen de Velasco; el país afron-

taba los periodos más fuertes de la crisis, y tanto la oferta como la demanda externa se desplomaron. El cultivo que más se contrajo —y de mayor participación en la producción nacional y en las exportaciones agrícolas— fue la caña de azúcar, con una reducción absoluta cercana a las 900 000 toneladas entre 1977 y 1978, lo que terminó por empujar la tasa de crecimiento de la producción agraria a un nivel negativo. El volumen de la importación de trigo, maíz y leche durante el periodo 1975-1979 se redujo, lo que determinó a su vez la tendencia negativa de la importación de alimentos en esos años. Pasada la crisis y la década perdida (los ochenta), la producción agraria se recuperó de manera rápida, pero, también, el volumen de importación de alimentos creció a tasas mayores que la producción nacional.

El comportamiento de los cultivos después de la reforma no fue unifor-

Cuadro 5. Composición porcentual del PBI según sectores económicos, posreforma

Años posreforma	Agro	Minería	Manufactura	Comercio	Construcción	Otros servicios	Total PBI
1970	14	9	25	14	5	33	100
1980	10	13	24	15	6	32	100
1990	13	10	22	14	6	35	100

Fuente: INEI - Compendio Estadístico Anual. Año base: 1979.

Cuadro 6. Tasa de crecimiento del agro, importaciones de alimentos y población

Periodos posreforma	Producción agraria	Importación de alimentos	Población
1972-1975	0.6	8.3	2.7
1976-1979	-0.2	-3.2	2.7
1980-1983	-1.6	12.8	2.6
1984-1987	7.6	12.3	2.6

Fuente: OSE - Ministerio de Agricultura.

me; para corroborarlo, desagregamos los cultivos por mercados de destino⁷. Como puede apreciarse en el gráfico 1, solo los cultivos destinados al mercado de los espacios rurales o locales (mercado restringido) sufrieron un estancamiento luego de la reforma. Tanto el trigo, la papa y el maíz amiláceo experimentaron las reducciones más severas de sus superficies cosechadas. En contraste, aquellos cultivos con destino al exterior, siempre mantuvieron tasas de crecimiento positivas, antes y después de la reforma; en tanto que los cultivos con destino urbano —a pesar de partir del mismo punto que los destinados a la exportación antes de la reforma— redujeron drásticamente sus superficies cosechadas hasta fines de los setenta. Esto explica —como ya se mencionó— la persistencia del

modelo económico con sesgo exportador (menos orientado a la expansión de la producción interna), que los distintos regímenes no habían logrado modificar. Por último, los cultivos con destino industrial habían iniciado un camino hacia su expansión en los años posteriores a la reforma, el cual, no obstante, se vio interrumpido por la crisis de la segunda mitad de los ochenta y que se reflejó en la reducción de las siembras de maíz (insumo de la industria pecuaria), caña de azúcar y algodón.

Referencias

- Alberts, Tom (1978). The underdevelopment of agriculture in Peru 1950-1975: some factors underlying the secular stagnation in Peruvian agriculture. Lund: University of Lund.
- Eguren, Fernando (2009). «La reforma agraria en el Perú». En Debate Agrario 44. Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales.
- Hopkins, Raúl (1979). La producción

agropecuaria en el Perú, 1944-1969: una aproximación estadística. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Jiménez, Félix et al. (1978). El desempeño de la industria peruana 1950-1995: del proteccionismo a la restauración liberal. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

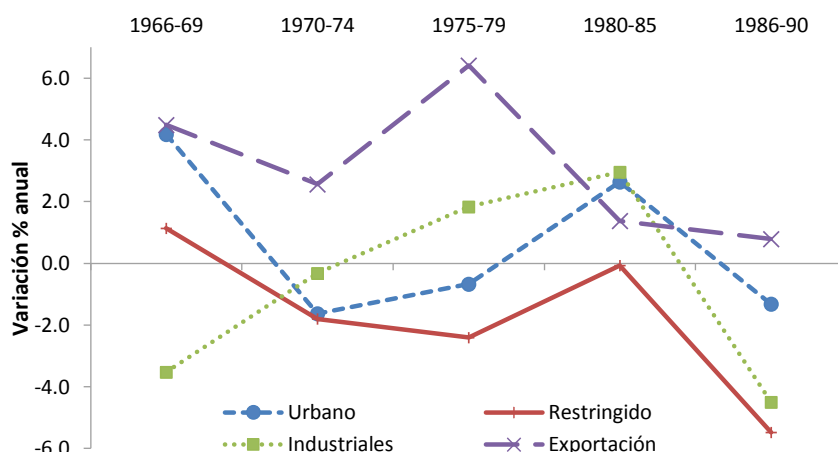
Seminario, B. y A. Beltrán (1998). Crecimiento económico en el Perú: 1896-1995, nuevas evidencias estadísticas. Lima: Universidad del Pacífico.

Thorp, R. y G. Bertam (2013). Perú: 1890-1977, crecimiento y políticas en una economía abierta. 1.ª edición, revisada. Lima: Universidad del Pacífico.

Torres, Jorge (1990). La demanda de alimentos en el largo plazo. Perú: Odisea 2001. Documento de trabajo N.º 36. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Notas

- 1 Miguel Pintado, economista. Investigador del Cepes.
- 2 El lector podrá encontrar en el presente número de LRA diversos artículos que se centran en otros aspectos de la reforma (históricos, sociales, etc.), que podrían ayudar a tener una visión más integral del tema.
- 3 La mayor parte de la información analizada en el artículo tiene su inicio en el año 1950, pues a partir de ese año la información se vuelve más disponible y permite la comparación entre diversas variables analizadas a lo largo del trabajo.
- 4 Esto es entendido como un indicador de importancia de las exportaciones, ya que para calcular la participación efectiva de estas en el PBI, debe restarse el monto de importaciones de manera previa (balanza comercial).
- 5 Con base en los principales productos del sector agrícola y pecuario para cada periodo estudiado y considerando una representatividad adecuada (Hopkins: 1979).
- 6 Si bien este sector contó con diversos incentivos en los regímenes de Odría, Prado y Belaunde, no llegó a consolidarse, como sostiene Jiménez et al. (1998), por la falta de desarrollo de una industria local productora de bienes de capital, insumos y tecnologías, lo que lo hizo muy dependiente de la importación de insumos intermedios.
- 7 Se consideran cuatro mercados de destino de los cultivos agrícolas: 1) el mercado urbano: las grandes ciudades (arroz, papa, maíz amiláceo, cebolla, camote, frijol, lenteja, frutas, etc.); 2) el mercado restringido: los pequeños poblados y espacios rurales (trigo, quinua, oca, kiwicha, etc.); 3) el industrial: insumos agrícolas para la industria (maíz amarillo duro, caña de azúcar, soya, marigold, etc.); y 4) el mercado externo (café, espárrago, uva, achote, palta, etc.).

Gráfico 1. Superficie cosechada de cultivos según mercado destino

Fuente: Minagri-OEEE.

Cooperativismo, comunidades y minifundio: el Bajo Piura, cuarenta años después de la reforma agraria*

Maria Luisa Burneo de la Rocha¹

El valle del Bajo Piura ha pasado por importantes transformaciones en las últimas cuatro décadas; la reforma agraria marcó el punto de partida de dichos cambios. En los años siguientes —y hasta nuestros días— se ha hablado mucho de los impactos económicos de este proceso, pero muy poco de los sociales y políticos; estos, de lo que significó para la vida de cientos de familias campesinas y sus organizaciones.

En la costa de Piura, en el momento de la implementación de la reforma, se daba una confluencia particular, pues, a diferencia de lo que acontecía en otras zonas del país, allí coexistían haciendas —que contaban con peones asalariados— con las grandes comunidades campesinas del bosque seco, como San Juan Bautista de Catacaos y San Lucas de Colán, cuya existencia se remonta al periodo colonial (en tanto que su inscripción como comunidades indígenas data de la década de 1940). Desde la segunda mitad del siglo XIX, el latifundio había avanzado sobre algunas zonas de estos grandes territorios comunales, lo que daría lugar a la formación de algunas haciendas algodoneras. Además, en la zona se había conformado un importante movimiento campesi-

no organizado alrededor de la Federación Campesina de Piura (Fedecap); y allí mismo, desde inicios de la década de 1970, tenían presencia partidos de izquierda, en particular Vanguardia Revolucionaria y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria, los cuales, aunque con distintas posturas sobre la reforma, estuvieron involucrados en esta.

El proceso de aplicación *in situ* de la reforma agraria en la costa de Piura se inició hacia el año 1973, y dio origen a algunas de las grandes cooperativas comunales de producción del Bajo Piura, en cuya formación jugaron un rol preponderante las comunidades y el movimiento campesino. Por tanto, este no fue un proceso llevado solo desde el Estado —a través de Sinamos—, sino que implicó constantes negociaciones y acuerdos entre diversos actores políticos. En el caso de las tierras expropiadas a las haciendas de esta zona, para las comunidades se trataba más de una «devolución de las tierras» que de una adjudicación de tierras a los trabajadores permanentes. De esta forma, los adjudicatarios se convirtieron, al mismo tiempo, en socios cooperativistas y en miembros de la comunidad, inscribiéndose

como comuneros. Este proceso no fue sencillo ni estuvo libre de tensiones; sin embargo, generó una gran movilización en el espacio político piurano, en donde las comunidades se posicionaron como actores clave, dando partida de nacimiento a una figura particular: las *cooperativas comunales de producción* (CCP).

Lo anterior llevó a que las comunidades repartieran tierras a los comuneros sin tierra y a los trabajadores eventuales que no se habían visto beneficiados por la reforma agraria. Un caso emblemático es el de la comunidad campesina de Catacaos, que creó las llamadas *unidades comunales de producción* (UCP), forma colectiva de propiedad y de gestión de la tierra, que amplió la frontera agrícola comunal a costa de trabajo y esfuerzo de sus propios miembros. Mediante esta figura, se distribuyeron tierras comunales que beneficiaron a cientos de familias comuneras socias de las UCP —hoy poseionarias individuales—, con lo que se dio paso a la reconfiguración de la tenencia de la tierra en el Bajo Piura.

Por todo ello, para los campesinos, comuneros y quienes fueran los trabajadores adjudicatarios de las haciendas, la reforma agraria

* Este artículo se basa en información recopilada en diversos trabajos de campo realizados en Piura; también recoge elementos de la entrevista que me concediera Andrés Luna Vargas, ex dirigente de la CCP, a quien agradezco por su gentileza.



transformó sus vidas, permitiéndoles el acceso a la tierra. Además, para las comunidades significó una reivindicación: el gobierno militar, al devolverles las tierras bajo la forma de las CCP, las estaba reconociendo como legítimas propietarias, lo que significaba la admisión de que les habían sido usurpadas por los terratenientes. Aun con los desacuerdos que surgieron acerca de la administración de las cooperativas, la reforma dejó una huella en el imaginario comunal, que representa un periodo de reconocimiento y movilización campesinas que les daría fuerza como institución.

Sin embargo, al iniciarse la década de 1980, un conjunto de factores llevaría a las CCP hacia la fragmentación y, en paralelo, el debilitamiento de la estructura comunal. Esta década se inicia con la promulgación del Decreto Legislativo N.º 2, norma que forma-

lizó un proceso de parcelación que resultaría irreversible. A los problemas internos en la gestión de las CCP se sumaría la caída, entre 1980 y 1984, del precio del algodón en el mercado internacional —que perjudicó en forma directa a las cooperativas—, y los impactos del fenómeno El Niño, de 1983, que devastó Piura y dejó inmensas pérdidas. La crisis atravesada llevaría a las cooperativas —y, posteriormente, a las UCP— a la parcelación de la tierra y a su distribución entre los socios comuneros, quienes, a pesar de ello, se mantendrían agrupados por sectores para la gestión colectiva de créditos y compras de insumos. Esta situación se mantuvo hasta la disolución del Banco Agrario en 1992 —ya durante el régimen fujimorista—, para dar paso a una gestión individualizada de la tierra y a la pérdida progresiva de la organización colectiva.

Al igual que la comunidad de Catacaos —una de las más grandes y representativas de Piura—, otras comunidades del bosque seco reciben también la década de 1990 debilitadas por la crisis económica e institucional de la década anterior. Con la (nueva) Constitución de 1993 —que elimina la condición de inalienabilidad de las tierras de las comunidades—, la Ley 26505 (llamada *Ley de Tierras de 1995*) —que liberaliza el mercado de tierras comunales— y el inicio del Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT) —que empadronó comuneros para otorgar títulos individuales dentro del territorio comunal—, se profundizó la división y el debilitamiento de las comunidades. Así, en la segunda mitad de esa misma década, se dan incluso casos de traspasos irregulares y ventas ilegales de tierras a personas

ajenas a la comunidad, debido a la actuación de algunos comuneros y dirigentes inescrupulosos. Todo ello se entrelaza con situaciones que trascienden a las comunidades, pero que las atañen en forma directa, como la falta de apoyo a la pequeña agricultura (desregulación de precios, ausencia de créditos y asistencia técnica), la expansión urbana (que empieza a requerir lotes de terreno en un proceso desordenado, sin planificación, por parte de los gobiernos locales), la presión sobre la tierra (generada por el avance de inversiones privadas), entre otras.

Luego de este breve recorrido histórico, sería muy simplista afirmar que la situación actual de las comunidades y de un sector de los pequeños agricultores de esta zona tiene por causa una «mala gestión de las cooperativas». El proceso debe ser enmarcado y analizado en un contexto institucional, político y económico mayor.

En años más recientes, en distintas zonas de Piura, han surgido nuevas formas y experiencias de asociatividad —es el caso de las centrales de productores de café y de banano orgánico—, producto de la búsqueda de una salida a las dificultades originadas en décadas anteriores. Sobre la base de pequeñas unidades agropecuarias agrupadas en organizaciones de productores diversas, canalizando recursos de la cooperación internacional y gestionando alianzas, esas organizaciones han logrado articulaciones comerciales muy dinámicas y están colocando su producción en el mercado nacional e internacional con relativo éxito. Estas nuevas formas de organización y dinámicas comerciales, que involucran a miles de familias de pequeños productores dueños de sus tierras, son también resultado de una historia que no hubiese sido tal sin la transformación de la estructura de

propiedad de la tierra que produjo la reforma velasquista.

En el caso particular de los pequeños productores y comuneros del Bajo Piura, muchos de ellos siguen luchando por salir adelante, sin contar con acceso a ningún apoyo estatal. Durante años, la política agraria de los sucesivos gobiernos ha estado orientada más bien a promover grandes inversiones privadas, las que se han visto favorecidas por beneficios tributarios, irrigaciones subvencionadas y subastas de tierras eriazas a «precios módicos». Se han formado, así, en manos de inversionistas privados y corporaciones, nuevos latifundios, más grandes incluso que las antiguas haciendas de la costa piurana. No se conoce, sin embargo, su impacto real en la economía regional, ni su articulación (o no) con los pequeños productores, ni el tipo de relaciones laborales que se están estableciendo, ni cuáles son los impactos ambientales. En este panorama, frente a la situación de las comunidades y la actual presión sobre el territorio, hace aproximadamente una década han surgido inten-



... frente a la situación de las comunidades y la actual presión sobre el territorio, hace aproximadamente una década han surgido intentos por fortalecer estas instituciones en un nuevo contexto que presenta retos muy complejos.



tos por fortalecer estas instituciones en un nuevo contexto que presenta retos muy complejos. La plataforma Cecobosque, por ejemplo, articula a un conjunto de comunidades del bosque seco bajo una agenda que agrupa temas de desarrollo productivo, seguridad jurídica de las tierras, reconocimiento de derechos comunales y defensa del territorio, gestión ambiental y servicios ecosistémicos.

Es difícil generalizar ante situaciones heterogéneas. Algunos de los excooperativistas que lograron ahorrar y comprar más tierras durante las «buenas épocas del algodón», pudieron educar a sus hijos gracias a ello y aún tienen a la agricultura como fuente principal del ingreso familiar. Otros, en cambio, atravesaron una situación complicada que, ante la falta de acceso a crédito formal, los llevó en ocasiones a pedir dinero a prestamistas informales y a pagarles altísimos intereses, con la consecuencia de obtener muy bajas ganancias y generar un círculo vicioso de pobreza. Hay quienes innovaron cultivos en busca de nuevos mercados, con mayor o menor éxito; y si bien miles de pequeños continúan trabajando en forma individual, otros se asociaron y formaron nuevas organizaciones, con resultados interesantes. Dentro de esta diversidad, sin embargo, hay un elemento común que es fundamental: todos ellos son ciudadanos, son dueños de sus tierras. Paradójicamente, en un escenario de escaso apoyo a la pequeña agricultura, los agricultores con menos recursos y menor posibilidad de obtener ganancias suficientes de sus parcelas, se ven obligados a volver a ser peones asalariados —esta vez, de la agroindustria—, en condiciones muy poco deseables y con escasa o nula regulación estatal.

Nota

1 Antropóloga, investigadora del Instituto de Estudios Peruanos.

La revalorización del campesino

Jaime Urrutia¹

Para contextualizar la situación de la pequeña agricultura y la agricultura familiar en nuestro país, debemos comenzar citando algunas cifras fundamentales. En el cuadro 1 podemos apreciar los datos que reúne el Censo Agropecuario de 2012.

Como se sabe, nuestro agro conforma una realidad de pequeñas UA —incrementadas en el periodo intercensal 1992-2004 en más de 500 000 nuevas UA— que emplean al 79 % de la PEA del sector agropecuario.

Al margen de discutir sobre estas cifras, lo importante es señalar que la pequeña agricultura «para la olla» de nuestro país; en palabras más finas: es fundamental en el mercado interno por su papel en la provisión de alimentos. Pero no se trata solo de producir alimentos; es también evidente que este mundo de pequeños propietarios mantiene la biodiversidad y realiza prácticas adecuadas para evitar el deterioro ambiental, como observamos en los datos censales. del cuadro 2: más de la mitad no utilizan insumos químicos..

La gran mayoría de las UA ha recibido la tierra por herencia, y una alta proporción de sus titulares (41 %) sale en busca de trabajo fuera de su propiedad. Por otro lado, ha disminuido el número de parcelas por UA, aunque estas han aumentado en cifras absolutas entre 1994 y 2012.

La titulación plena de este universo está aún pendiente, como lo está también el diseño de políticas específicas de apoyo a la agricultura familiar. Dos carencias, entre otros factores, limitan el desarrollo de estas unida-



Cuadro 1. Número de unidades agropecuarias por tamaño. 2012

Tamaño UA	Casos	%		
Menos de 0.5 ha	85 090	4 %	80 %	94.60 %
0.5 - 4.9 ha	1 719 875	76 %		
5 - 9.9 ha	218 564	10 %	14.88 %	
10 - 19.9 ha	118 274	5 %		
20 - 49.9 ha	75 435	3 %		
50 a más ha	46 818	2 %		
Total	2 264 056	100 %		
NSA :	102 107			

des: la primera es la ausencia casi absoluta de asistencia técnica (5 % de las UA dicen haberla recibido), pues desde hace varios años la red pública de apoyo luce desmantelada, siendo descartados los promotores y técnicos pertenecientes a ella. El otro gran limitante es el corto acceso al crédito agropecuario (9 % de UA dicen haberlo gestionado), lo que puede explicarse en las respuestas de los mismos agricultores que figuran en el cuadro 3.

Altos intereses, falta de garantía y trámites engorrosos resumen las limitaciones para obtener un crédito.

Tomemos como ejemplo el programa Sierra Exportadora, ampliado hace poco al ámbito de la selva a través de una de las primeras medidas del gobierno actual. Este programa considera «el desarrollo de economías competitivas», «que generen productos con valor agregado y reúnan los estándares requeridos, tanto para el mercado interno como para el de exportación», mediante «la transferencia tecnológica y adopción de nuevas tecnologías que permitan el aumento de la productividad y competitividad».

Se supone que este programa debería incidir, sobre todo, en el universo ampliamente mayoritario de pequeñas UA, para el cual resulta clave generar valor agregado. Pero *productividad* y *competitividad* se convierten en palabras huecas si no se adoptan políticas públicas que apunten a conseguir estos objetivos. Por ello, si existiera voluntad política de apoyo a la pequeña agricultura, entonces dos retos resultan fundamentales: implementar una red de asistencia técnica generalizada y apuntalar mecanismos de acceso al crédito para fines agropecuarios. Recordemos que, para muchos analistas, la liquidación del Banco Agrario obedeció a una decisión política (por no decir ideológica) y no a su quiebra, como arguyen algunos. La importancia y el éxito de la oferta de créditos

Cuadro 2. Características de las unidades productivas. 2012

	Sí	No
Fertilizantes químicos	993 256	1 273 573
Insecticidas químicos	852 246	1 414 583
Sale de la UA a trabajar	913 602	1 333 100
Aplica guano u otro abono orgánico	1 402 366	
Tierra por herencia	—	2 305 749
Asistencia técnica	114 098	2 146 875
Crédito agropecuario	206 465	2 054 508

de monto menor y con bajos intereses quedan fuera de duda.

En plena campaña electoral, el actual presidente afirmó en un mitin en Trujillo: «Vamos a tecnificar, modernizar y facilitar a los agricultores del país el acceso al crédito agrario poniendo especial énfasis en el desarrollo productivo de la sierra y la Amazonía [...]. Necesitamos una política agraria mucho más tecnificada, agresiva y de asistencia para los pequeños y medianos agricultores, porque el grueso de la pobreza está en el agro».

Esas palabras —que, suponemos, resumen la voluntad del gobierno— deben traducirse en la implementación de políticas agrarias que superen la monovisión hegemónica vinculada a la agroexportación. Sin embargo, a pesar de las críticas esgrimidas contra

la priorización de la inversión pública en la construcción de represas costosas, el objetivo de lograr un «agro próspero», según el plan propuesto por el actual gobierno, incluye la promoción de la inversión mediante el desarrollo de los grandes proyectos de riego ya en ejecución, como Majes-Siguas, Chavimochic, Alto Piura, Olmos y Pasto Grande; la iniciación de los proyectos de Puyango-Tumbes, repotenciación de Chira-Piura, Chonta en Cajamarca y Ancascocha en Ayacucho; mientras que, para la sierra, además de incrementar la «cosecha de agua» en cabeceras de cuenca, se sostiene la difícil y casi utópica propuesta de rehabilitación de 100 000 hectáreas de andenes.

De hecho, las críticas a las propuestas del gobierno no han tardado en aparecer. Una reciente columna

Cuadro 3. ¿Por qué no solicitó crédito?

No necesitó	730 224
Trámites engorrosos	117 878
Intereses elevados	585 204
No hay instituciones/personas habilitadoras	86 064
Falta de garantía	351 484
Por tener deudas pendientes	37 614
Porque creyó que no se lo darían	123 833

editorial (del 5 de agosto) del diario *El Comercio*, titulada «La locomotora agraria», resume la oposición de este influente medio de comunicación a las propuestas realizadas por el ministro de Agricultura y a su anuncio de «convertir el agro en la locomotora del desarrollo nacional» orientándose a «apoyar a los pequeños agricultores», en concordancia con el Plan de Gobierno preparado por el partido ganador de las elecciones presidenciales.

El Comercio cita —casi literalmente— la opinión del portal Lampedusa, según la cual es un mito la concentración de tierras en el Perú. Por supuesto, solo menciona el número de UA de pequeña dimensión, sin hacer referencia a la extensión poseída: el 2 % de UA con más de 50 ha poseen el 39 % del área agrícola del país (2 791 057 ha). Pero la crítica central de este editorial se dirige a la canalización de fondos públicos para permitir el acceso al crédito a los pequeños y medianos agricultores. El editorial se remite, una vez más, a la «ineficiencia» del Banco Agrario como ejemplo nefasto del gasto público, clausurando con ello la intervención del Estado en este ámbito.

Además de la inversión pública en la construcción de grandes represas, ¿alcanzarán los recursos del sector para cumplir con los objetivos señalados en el mismo Plan de Gobierno de apoyo a la agricultura familiar, que incluye promover la asistencia técnica, la titulación masiva de un millón de predios rurales agrarios, la innovación con nuevas tecnologías y la ampliación de crédito a pequeños productores? Esperemos que el apoyo a la agricultura familiar —es decir, al campesinado— se convierta en realidad, aunque el camino para vencer subjetividades e intereses no será de tránsito fluido.

Nota

¹ Jaime Urrutia, antropólogo. Investigador del IEP.

Por una solución armoniosa del problema del agua en Ica y Huancavelica

Beatriz Salazar¹

Hace dos años, publicamos en *LRA* 170 un artículo sobre los conflictos hídricos entre Ica y Huancavelica, en el que nos preguntábamos cómo las políticas públicas podían contribuir a lograr una solución que fuese satisfactoria para ambas regiones.

Recuérdese que en Ica existe sobreexplotación del recurso hídrico, debido a su creciente demanda para atender los requerimientos de los cultivos de agroexportación (por ejemplo, desde 1991 hasta 2011, la superficie cultivada de espárrago aumentó 25 veces, de 411 a 10 400 hectáreas²). Así, solo en 2009, la sobreexplotación del acuífero de Ica alcanzó los 145 hm³ (se utilizaron 335 hm³, cuando la reserva explotable era de tan solo 189 hm³ anuales). Esta sobreexplotación ha llevado a que la región sea declarada en emergencia hídrica, ante lo cual la solución siempre planteada ha sido recurrir a proyectos de trasvase desde Huancavelica, donde se supone que el agua «sobra», abundancia que niegan los huancavelicanos sosteniendo que el agua que se pretende llevar a Ica la requieren para potenciar su propio desarrollo regional. ¿Qué se ha avanzado en los últimos dos años para conciliar ambos puntos de vista y conseguir un resultado satisfactorio para ambas regiones?

La principal instancia en donde se ha buscado una solución a esta controversia ha sido la Mesa de Diálogo entre Ica y Huancavelica sobre la Gestión del Agua —conformada

en agosto de 2015 y conducida por la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros—, mesa en la que se han propuesto diversas soluciones (que también se han planteado en instancias como la Mancomunidad Regional de los Andes). En este artículo revisaremos esas propuestas y comentaremos las ventajas y desventajas de cada una de ellas en términos de equidad para ambas regiones y considerando los posibles beneficios para las comunidades campesinas y los pequeños agricultores.

Principales propuestas

Proyecto Especial Birregional

Uno de los principales puntos de agenda por parte de Huancavelica en la mesa de diálogo ha sido la «Participación paritaria de Huancavelica en el Proyecto Especial Tambo-Ccaracocha (Petacc) u otra entidad operadora de la infraestructura hidráulica del trasvase». La solución de ese punto permitiría superar la situación actual, pues el Petacc es una dependencia del Gobierno Regional de Ica y Huancavelica no tiene ninguna injerencia en la gestión del trasvase, pese a que las lagunas de las que proviene el agua se ubican en su territorio.

En este punto, la mesa de diálogo acordó, en su cuarta sesión, crear un proyecto birregional adscrito al Ministerio de Agricultura y Riego

(Minagri), con participación paritaria de las regiones de Ica y Huancavelica, con ámbito en las cuencas hidrográficas compartidas entre ambas y la zona de trasvase Choclococha. No obstante, y pese a que las dos regiones emitieron sendas ordenanzas que declaraban de interés la creación del proyecto y a que Huancavelica lo considera prioritario, dicho proyecto aún no se ha concretado. En la actualidad, este incumplimiento es fuente de tensiones en el desarrollo del proceso de diálogo e interfiere en otros procesos relacionados con la gestión del agua, como el de la conformación del Consejo de Cuenca Tambo-Santiago-Ica.

Declaración de prioridad sectorial de la sostenibilidad de la actividad agraria en Ica y Huancavelica

Mientras que el proyecto de ley que crearía el Proyecto Birregional está en suspenso, el Minagri ha emitido la R. M. 0399-2016-MINAGRI, que declara como prioridad sectorial la sostenibilidad de la actividad agraria en ambas regiones. Con esta norma se busca identificar y priorizar la formulación de proyectos de infraestructura hídrica, sobre todo los propuestos por el Gobierno Regional y los gobiernos locales de Huancavelica, a través de una sola entidad técnica administrativa que será el programa Mi Riego.

Esta iniciativa podría contribuir a satisfacer la demanda de proyectos hídricos en las comunidades campesinas huancavelicanas, que durante décadas han sido ignoradas. Sin embargo, ya que la identificación de proyectos dependerá del Gobierno Regional, la comunicación y coordinación entre este y las comunidades campesinas y los agricultores tendría que mejorar para que los proyectos que beneficiarían a esas comunidades sean priorizados. En la actualidad, esta coordinación es débil y no garan-

tiza que los intereses de las comunidades sean tomados en cuenta.

Canon hídrico

En paralelo con el proceso de la mesa de diálogo, el Gobierno Regional de Ica está impulsando desde la Mancomunidad Regional de los Andes (conformada por Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Ica y Junín) la propuesta de creación del canon hídrico, la cual plantea que las regiones de la sierra reciban, a perpetuidad, el 50 % del impuesto a la renta tributado por las empresas costeñas (especialmente las agroexportadoras), como compensación económica por el uso de aguas trasvasadas a la costa.

Dicha propuesta fue criticada al inicio por no garantizar que las poblaciones ubicadas en las zonas proveedoras de agua resultasen favorecidas, ya que el destino de los fondos sería decidido por los gobiernos regionales y locales. El presidente regional de Ica propone superar esa objeción determinando



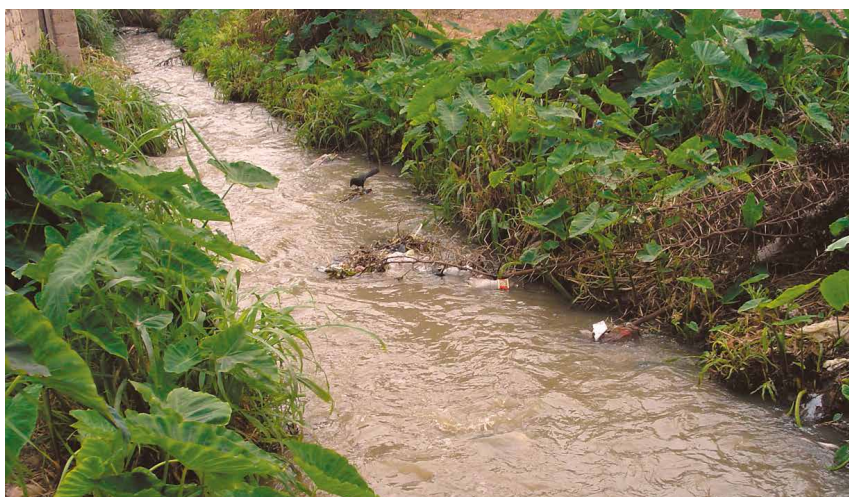
... El presidente regional de Ica propone ... que el monto proveniente del canon sea administrado por un fideicomiso y usado exclusivamente en proyectos de siembra y cosecha de agua, pero esto requeriría modificaciones legales.



que el monto proveniente del canon sea administrado por un fideicomiso y usado exclusivamente en proyectos de siembra y cosecha de agua³, pero esto requeriría modificaciones legales. Cabe recordar, además, que el impuesto a la renta de las empresas agroexportadoras es la mitad del que pagan otras actividades, gracias a la Ley de Promoción Agraria, por lo que la suma recaudada no corresponde realmente a las utilidades obtenidas por esas empresas.

Sistema de afianzamiento hídrico en el valle de Ica «Agua Grande»

Además de las iniciativas mencionadas, está en curso la iniciativa privada cofinanciada (IPC) «Sistema de Afianzamiento Hídrico en el Valle de Ica», que implica cerca de USD 400 millones en inversión y consta de tres componentes: la construcción de una represa de 38 millones de metros cúbicos (MMC) en el río Carhuanchu y un canal de conducción Carhuanchu-Choclococha en Huancavelica; una represa de 80 MMC en Ica para almacenar el agua de lluvia; y un trasvase del río Pisco para infiltrar el acuífero de Lanchas-Villacurí⁴. Este proyecto se encuentra en trámite en Proinversión, y su diseño contemplaría permitir que el agua sea usada no solo en Ica, sino también en la zona donde se ubican las fuentes de agua y en la vertiente occidental de las provincias de Huaytará y Castrovirreyna. Los anuncios son prometedores, pero ni las comunidades en el ámbito del proyecto en Huancavelica ni los pequeños agricultores de Ica han sido informados acerca de los detalles del proyecto y sus implicancias, lo cual provoca desconfianza en dichas poblaciones, además de tensiones que podrían ser evitadas con una mejor política de comunicación por parte de las autoridades y los inversionistas.



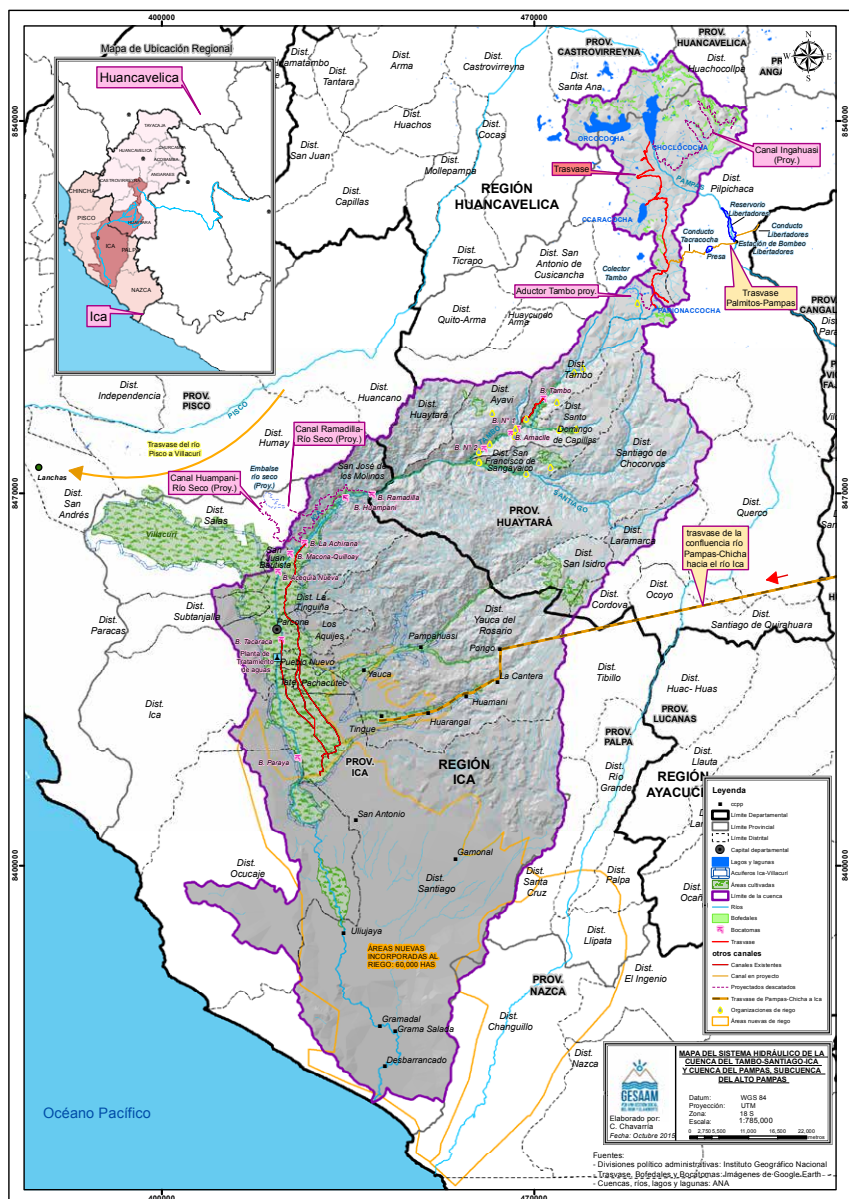
El problema no es solo de oferta de agua

Las alternativas de solución presentadas para solucionar el déficit hídrico en Ica se basan en el aumento de la oferta de agua, con una gran dependencia de trasvases desde Huancavelica, pero se está soslayando la necesidad de gestionar no solo la oferta, sino también la demanda de agua, para garantizar su aprovechamiento sostenible. En el Plan de Gestión del Acuífero de Ica se contemplaba un programa orientado a disminuir la explotación del agua subterránea utilizando módulos de riego en función del tipo de cultivo y la mayor eficiencia de riego; así como mediante el cambio de cédula de cultivo por otros de mayor rentabilidad hídrica. Convendría prestar mayor atención a este programa.

Cabe recordar que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) —a la que el Perú quiere ingresar— ha elaborado una evaluación del desempeño ambiental del país y ha recomendado prestar especial atención a los posibles efectos ambientales negativos de los trasvases. Es esencial contar con estudios técnicos que permitan evitar el daño de los ecosistemas que sustentan los medios de vida de las comunidades campesinas y de los agricultores familiares, que respeten los derechos de estas poblaciones y que garanticen que serán beneficiadas.

Notas

- 1 Beatriz Salazar, coordinadora del Observatorio Cambio Climático del Cepes.
- 2 Fuente: «Plan de Gestión del acuífero del valle de Ica y pampas de Villacuri y Lanchas», elaborado por la Autoridad Nacional del Agua. <goo.gl/6OQFxt>.
- 3 Cillóniz, Fernando (2016). «El canon del agua». En El Comercio, 19 de agosto de 2016.
- 4 Proinversión (2015). «Proyecto de Iniciativa Privada Cofinanciada IP-103-2015».



Fuente del mapa: Chavarria, Cindy (2015). «Mapa del Sistema hidráulico de la cuenca del río Tambo-Santiago-Ica y cuenca del Pampas, subcuenca del Alto Pampas». En GESAAM. *Diagnóstico sobre la gestión del agua en la cuenca del río Tambo Santiago Ica-Pampas*.

Más participación de los usuarios para la gobernanza del agua

Laureano del Castillo¹

El agua es un recurso fundamental para los seres humanos y, también, para el mantenimiento de la vida en nuestro planeta. Sirve para distintos usos, lo que da lugar a competencia y hasta conflictos. Además del rol del Estado —a través de la Autoridad Nacional del Agua—, hay otros actores que intervienen en su gestión, destacando, entre ellos, las juntas de usuarios de agua.

Todos somos usuarios de agua

En el Perú, al igual que en muchos otros países, la mayor parte del agua dulce superficial se emplea para la agricultura; en nuestro caso, se trata de alrededor del 80 % del agua superficial. Pero este recurso sirve para muy diversos usos: abastecimiento de poblaciones, generación de energía eléctrica, industrias, minería, transporte, acuicultura, recreación, entre otros. La Ley de Recursos Hídricos señala que el uso primario (tomando el agua manualmente para la preparación de alimentos, consumo directo y aseo personal, entre otros usos) tiene prioridad frente al uso poblacional y el uso productivo; pero al distinguir nueve tipos de uso productivo del agua, no estableció un orden de preferencia entre ellos, aunque el reglamento de la ley sí lo hizo.

Resulta claro que al establecerse en la Ley de Recursos Hídricos que el agua es patrimonio de la Nación y un bien de uso público (artículo 2), se reconoce a todos los usuarios el derecho de acceder al agua.

¿Hay agua para todos?

Cuando el número de seres humanos era menor, podía decirse que existía cierto equilibrio y no había mayores dificultades para aprovechar los recursos naturales —entre ellos, el agua—. Pero ahora el mundo es muy distinto: somos alrededor de 7500 millones de habitantes y la ONU estima que hacia 2050 habitaríamos 9100 millones de personas en el planeta. Esa realidad ha complicado el aprovechamiento del agua, pues la consumimos directamente más: la usamos para abastecer de agua potable a nuestros hogares y para la disposición de nuestros residuos; para generar más energía destinada a hogares, industrias y

otras actividades; para la mayor superficie requerida para la producción de alimentos y cultivos industriales, en un modelo de desarrollo que viene siendo criticado por la voracidad con que demanda mayor cantidad de recursos naturales. Al mismo tiempo, en tanto el proceso global de urbanización y la mejora de las condiciones de vida de la población en muchos países presionan por un mayor consumo, las industrias y la minería necesitan más agua para producir los bienes que demandan en forma masiva estos nuevos consumidores.

Pero la cantidad de agua no aumenta por esa mayor demanda, sino que se mantiene igual debido a lo que se conoce como el *ciclo hidrológico* (evaporación del agua de los océanos y lagos; regreso en forma de lluvia, nieve y granizo a la superficie de la tierra; uso, infiltración en el subsuelo, evaporación; repetición del ciclo).

No obstante, la disponibilidad del agua se torna preocupante si atendemos a otros factores, como el cambio climático, que viene disminuyendo en forma acelerada nuestras reservas de agua dulce en tiempos de estiaje (a ello nos hemos referido, para el caso peruano, en diversos números de *LRA*). Pero lo que más preocupa es que no solo la usamos más, sino que al hacerlo la contaminamos y eso determina que, relativamente, tengamos menos agua disponible. Es usual que cuando se habla de la contaminación en el país, sobre todo



... para lograr la aplicación plena de la GIRH y la gobernanza del agua en nuestro país, se requiere no solo la intervención de la Autoridad Nacional del Agua (ANA), sino también la de los demás sectores involucrados en la gestión del agua, así como de los diferentes usuarios.



en el mundo rural, se atribuya su causa a la actividad minera. Al procederse así, sin embargo, se omite la responsabilidad que nos corresponde a los demás usuarios, pues las ciudades y poblados arrojan sus aguas servidas, sin ningún tratamiento, a las fuentes de agua, mientras que las industrias vierten en muchos casos sus residuos, igual sin tratamiento, y lo mismo hace la agricultura cuando devuelve las aguas saturadas con pesticidas, herbicidas y otros productos químicos². Por si fuera poco, el control para evitar la sobreexplotación de las aguas subterráneas en zonas como Ica no alcanza a frenar este uso insostenible, que alimenta ganancias en el corto plazo sin atender al futuro.

Gestión integrada y organizaciones de usuarios

Nuestro país se ha inscrito plenamente en los enunciados de la *gestión integrada de los recursos hídricos* (GIRH). La Ley de Recursos Hídricos la contempla como uno de los principios de la gestión del agua (artículo III del título preliminar), mientras que el foro del Acuerdo Nacional la afirmó como uno de sus lineamientos en la trigésimo tercera política de Estado (Política de Estado sobre los recursos hídricos)³.

Es evidente que para lograr la aplicación plena de la GIRH y la gobernanza del agua en nuestro país, se requiere no solo la intervención de la Autoridad Nacional del Agua (ANA), sino también la de los demás sectores involucrados en la gestión del agua, así como de los diferentes usuarios.

Además de haberse avanzado de manera importante en la institucionalidad de la ANA al haberse instalado las catorce autoridades administrativas del agua en todo el país, igual de relevante es que se haya impulsado la conformación de siete consejos de recursos hídricos de cuenca (Tum-



Perú. Uso consuntivo del agua superficial por vertiente y sectores, 2014 (%)

	Agrícola	Industrial	Poblacional	Minero
Vertiente del Pacífico	82.5	83.9	68.9	34.6
Vertiente del Atlántico	14.6	16.0	28.9	61.5
Vertiente del Titicaca	2.8	0.0	2.3	3.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Total (millones de m³)	11 686	81	1542	179

Fuente: ANA, INEI. Perú: Anuario de estadísticas ambientales. Dic. 2015 (p. 124).
Elaboración: La Revista Agraria.

bes, Chira-Piura, Chancay-Lambayeque, Chancay-Huaral, Chili, Chillón-Rímac-Lurín y Locumba-Sama-Caplina). El camino recorrido por estos consejos muestra la necesidad de una mayor representatividad en su conformación, pues aunque los usos agrarios son mayoritarios, no puede considerarse como lo más adecuado que en esos consejos la representación de usos como el poblacional, el industrial, el minero, el hidroenergético y otros sean asumidos por una sola persona, representando a

los «usos no agrarios».

Por lo demás, aunque la Ley de Recursos Hídricos ha cambiado en parte la regulación de las organizaciones agrarias, en las juntas de usuarios la representación corresponde tan solo a los usos agrarios, excluyéndose a los otros importantes usos en sus ámbitos (como el minero y el hidroenergético). Se limitan así no solo las posibilidades de avanzar en el ejercicio de la GIRH en ámbitos menores, sino también las de mejorar la gobernanza del agua.



Propuestas y acciones del nuevo gobierno

Durante su campaña electoral, en múltiples oportunidades el presidente Kuczynski declaró su compromiso de que ningún pueblo del Perú quede sin acceso al agua potable, ofrecimiento que reiteró el 15 de agosto en Arequipa. Ello guarda coherencia no solo con la Política 33 del Acuerdo Nacional, sino también con la Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar, y permitiría cumplir con uno de los compromisos asumidos por nuestro país en los llamados *objetivos de desarrollo sustentable*.

Resulta aún más alentador que se haya puesto en marcha el programa Sierra Azul, otra de las propuestas del nuevo gobierno. Este programa contempla la siembra y cosecha de agua (zanjas de infiltración, rehabilitación de andenes, cochas o lagunas artificiales, reservorios y microreservorios, reforestación y manejo de praderas), la construcción de represas, sistemas de riego, drenajes, habilitación de tierras nuevas, y sistemas de riego tecnificado para mejorar el riego parcelario. La meta para 2021 es rehabilitar 100 000 hectáreas de andenes y asegurar el riego de 500 000 hectáreas en la sierra,

para lo cual se constituirá un fondo de S/ 300 millones para el cofinanciamiento de las obras y se ampliará el presupuesto del Minagri con un monto de S/ 100 millones anuales. Cabe esperar que no se presenten dificultades en el camino ni cambios de rumbo, y recordar que los retos en este campo son muy grandes, pues, como advirtió el exministro de Agricultura, Juan Manuel Benites, para continuar con la reducción de la brecha de riego en el país se deben invertir, al menos, S/ 500 millones anuales en el programa Mi Riego.

Nota

- 1 Laureano del Castillo, director ejecutivo del Cepes.
- 2 En tan solo un año —mayo de 2015 a mayo de 2016—, la concentración promedio de minerales en el río Rímac se incrementó en un 84 %, en el caso del aluminio; 46.2 %, en el caso del plomo; y 42.3 %, en el caso del hierro. INEI. Estadísticas ambientales junio 2016. Resumen ejecutivo. <goo.gl/2WMbGu>.
- 3 El inciso «c» de dicho documento señala que el Estado «Garantizará la gestión integrada de los recursos hídricos, con soporte técnico, participación institucional y a nivel multisectorial, para lograr su uso racional, apropiado, equitativo, sostenible, que respete los ecosistemas, tome en cuenta el cambio climático y promueva el desarrollo económico, social y ambiental del país, y la convivencia social.

Gráfico. Asentamiento de la población y disponibilidad del agua por regiones

